

University of Groningen

Bestuurlijke Integriteit, tussen formele regels en sociale normen

de Ridder, Ko

Published in:
Integriteit in Politiek en Bestuur

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Early version, also known as pre-print

Publication date:
2014

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

de Ridder, K. (2014). Bestuurlijke Integriteit, tussen formele regels en sociale normen. In S. C. Loeffen, S. A. J. Munneke, A. R. Neerhof, & A. E. Schilder (editors), *Integriteit in Politiek en Bestuur: De (on)mogelijkheden van het recht* (1 redactie, blz. 45-66). [3] (Publicaties van de staatsrechtkring, Staatsrechtconferenties; Vol. 18). Wolf Legal Publishers.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

*Indien een vorst van plan is grote veranderingen
in zijn rijk door te voeren, dan dient hij
met behulp van wetgeving te hervormen hetgeen met wetgeving is gevestigd
en met behulp van gewoonten hetgeen is gevestigd door gewoonten:
want het is heel slecht beleid om door middel van wetgeving te veranderen
wat door gewoonten veranderd zou moeten worden.*

Montesquieu: L'esprit des lois¹

BESTUURLIJKE INTEGRITEIT: TUSSEN FORMELE REGELS EN SOCIALE NORMEN

Ko de Ridder

1. Inleiding

Een groot deel van de bestuurskundige literatuur over integriteit in de publieke sector gaat over de vraag waarom ambtenaren en bestuurders niet integer zijn. Veel auteurs lijken impliciet van de veronderstelling uit te gaan dat integer gedrag althans in Nederland vanzelfsprekend is en dat een gebrek aan integriteit verklaring behoeft. Voor die veronderstelling is ook veel te zeggen: onderzoek laat zien dat integriteitsschendingen – hoe ook gemeten – in ons land een relatieve uitzondering zijn. Het gegeven dat geconstateerde integriteitsschendingen zoveel deining doen ontstaan, onderstreept vooral dat de betreffende normen springlevend zijn, niet alleen onder de normadressaten, de ambtsbekleders zelf, maar ook in de samenleving als geheel. Als de meeste mensen zich volgens de normen gedragen wordt het interessant, om je onderzoek vooral te richten op de vijf of tien procent potentiële normschenders. Dan rijzen vragen als: Welke factoren verklaren dat sommige ambtsbekleders zich niet integer gedragen? Zijn dat bijvoorbeeld persoonskenmerken, kenmerken van de besluitvormingssituatie of ander factoren die we in de analyses in de literatuur tegen komen?

Toch is integer gedrag in de publieke sector niet zo vanzelfsprekend als het wellicht lijkt vanuit onze eigen nationale ervaringen. Daarom wil ik in deze bijdrage de gebruikelijke vraag omkeren. Mijn alternatieve vraagstelling luidt: waarom is er eigenlijk zo weinig corruptie en schending van integriteit in onze collectieve sector? Komt het doordat we zulke goede regels hebben, of doordat we de regels die we hebben zo goed handhaven? Of zijn er andere verklaringen?

2 De scheiding van private middelen en bestuursmiddelen

In Eelde, in de kop van Drenthe, niet ver van de stad Groningen, ligt op de grens van de Hondsrug een reeks aaneengesloten kleine landgoederen. Eén van die landgoederen is Lemferdinge, een landhuis met landerijen. In 1766 kocht baron Frederik van Dörnberg Heiden Lenferdinge, in de veronderstelling dat hij daarmee ook een recht van havezate kocht. Het recht van havezate gaf in Drenthe toegang tot de Landdag, het bestuur van de Landschap Drenthe, en

¹ “Ainsi, lorsqu’un prince veut faire de grands changemens dans sa nation, il faut qu’il réforme par les loix ce qui est établi par les loix, & qu’il change par les manieres ce qui est établi par les manieres : & c’est une très-mauvaise politique, de changer par les loix ce qui doit être changé par les manieres”; Charles de Montesquieu, *De l’esprit des loix*, Livre XIX, Ch. 14.

wellicht tot een functie in het bestuur. Na de koop bleek, dat Lemferdinge die status niet had – de baron had zijn huiswerk niet goed gedaan. Dank zij zijn oom Alexander, vrijheer van Heiden, die drost van Drenthe was, slaagde Frederik er enige tijd later alsnog in het recht van havezate voor Lemferdinge te verkrijgen. In 1788 hevelde Van Dörnberg het recht over op een ander erf en was Lemferdinge alweer havezate af. Behalve dat het recht van havezate de baron politieke invloed opleverde waarmee hij zijn zakelijke belangen kon beschermen hield het ook vrijstelling van sommige belastingen in: Van Dörnberg deed aan belastingplanning.² (Maes 2009). Het is maar een uit vele voorbeelden van de *handel in bestuursmiddelen* die het bestuur van de voor-napoleontische Nederlanden kenmerkte.³

De stad Amsterdam alleen al had rond 1750 32 000 (!) betaalde baantjes te vergeven; zij werden onder de leden van de oligarchie verdeeld of voor grof geld verkocht. Juist in de tweede helft van de achttiende eeuw ontstonden daartegen protestbewegingen, vooral van de Doelisten, de prinsgezinden in de stad. Het protest richtte zich niet zozeer tegen de handel in bestuursmiddelen als zodanig, als wel tegen het feit dat de orangistische Doelisten buitengesloten waren en derhalve niet mee deelden in het baantjescircuit. Een van de belangrijkste eisen was dan ook dat de stadsambten voortaan in een openbare veiling verkocht zouden worden.

Het is alleen maar goed te begrijpen welke administratieve revolutie zich van het einde van de achttiende eeuw zou voltrekken als men zich eerst bewust is van de radicaal andere situatie in de eeuw daarvoor. Rond 1750 beschouwde men zaken als het onder elkaar verdelen en verhandelen van ambten, patronage, bestuur door een kleine elite en de vermenging van publieke middelen en privaat voordeel als volkomen normaal. Door de protesten van patriotten, Doelisten en andere groeperingen veranderden de bestuurlijke normen en waarden in een ongekend tempo. Rond 1800 werden al de genoemde praktijken algemeen sterk veroordeeld.⁴ Pas toen, toen de nieuwe normen gemeen goed waren geworden, kon men de schending van deze normen (te labelen als ‘inbreuken op bestuurlijke integriteit’, ‘corruptie’) benoemen, herkennen, veroordelen en sanctioneren. Ofwel, zonder normen dienaangaande is er geen schending van bestuurlijke integriteit. Is het vestigen van de norm een noodzakelijke voorwaarde voor het ontstaan van normschendingen, normnaleving vergt meer dan alleen het bestaan van de norm.

De klassieke aanduiding voor de norm die aldus ontstond, is het verbod op het toe-eigenen van bestuursmiddelen. Onder het toe-eigenen van bestuursmiddelen versta ik *elk handelen van een lid van een organisatie waarbij middelen van de organisatie worden aangewend voor een ander doel dan de doeleinden waarvoor de organisatie het middel ter beschikking stelde*. Tot de bestuursmiddelen behoren materiele middelen als geld en goederen, maar ook bevoegdheden, de positie van een ambt en de werktijd die medewerkers aan de organisatie afstaan in ruil voor een salaris. Het treiteren van een ondergeschikte is evenzeer het toe-eigenen van een bestuursmiddel als het verlenen van een vergunning in ruil voor een persoonlijke tegenprestatie door de aanvrager. Het concept dekt een grote verzameling van (onwenselijk) organisatorisch handelen, variërend van evidente corruptie tot onheuse bejegening van andere leden van de organisatie of lijntrekken “in de tijd van de baas”. Het verbod op de toe-eigening van bestuursmiddelen is typisch datgene wat Montesquieu “gewoonten” (*manières*) noemde: een complex geheel van gedragsnormen dat zich langzaam maar zeker gedurende anderhalve eeuw ontwikkelde – een complex dat bekend staat onder de naam ‘bureaucratie’. Volgens de klassieke

² Frans Maes, Korte geschiedenis van het landgoed Lemferdinge en zijn bewoners, Culturele Raad Eelde, 2009.

³ Een recente grondige analyse van de ontwikkelingen van bestuurlijke normen en waarden in de tweede helft van de 18^e eeuw is Toon Kerkhof, Hidden Morals, Explicit Scandals, Public Values and Political Corruption in the Netherlands (1748-1813), diss Leiden 2012.

⁴ Kerkhof, hoofdstuk 9.

organisatietheorie, van Weber tot Barnard, kon de organisatie het toe-eigenen van bestuursmiddelen goeddeels of geheel voorkomen met organisatorische middelen.⁵

Nederland heeft nooit een echte klassieke bureaucratie gekend. De grote Europese overheidsbureaucratieën ontstonden uit de ambtelijke apparaten van achttiende-eeuwse centraal geleide monarchieën. De federale traditie van de Nederlandse Republiek stond in de weg aan een dergelijke ontwikkeling in ons land.⁶ Niettemin is er een aantal publieke diensten met een lange bureaucratische traditie, met name de Dienst der Rijksbelastingen en het Openbaar Ministerie. Neem de vooroorlogse belastingdienst. In die tijd werd men niet zomaar belastinginspecteur. Elk jaar was er een vergelijkend examen waarmee uit een bestand van honderden gegadigden vier of vijf mensen werden geselecteerd voor toelating tot de eigen opleiding van de Dienst. De geselecteerden werden meteen benoemd tot rijksambtenaar met recht op een salaris. Werd de opleiding na vijf jaar met succes afgerond dan volgde benoeming in vaste dienst. Bevordering daarna was primair gebaseerd op anciënniteit en vervolgens op gebleken geschiktheid. De opleiding was geheel intern minstens zo belangrijk als vakkennis was de vorming van de aspirant-inspecteur in de mores van het ambtenarencorps waartoe hij wenste toe te treden. Tot die mores behoorde in elk geval ook: algehele onkreukbaarheid. Het corps van belastinginspecteurs beschouwde zich als *The untouchables*; niet te beïnvloeden door vriendschapsbanden, familierelaties of de belofte van wederdiensten.

De wijze waarop bijvoorbeeld de belastinginspecteur tot pak weg veertig jaar geleden in zijn ambt stond was exemplarisch voor het functioneren van een succesvol instituut – een instituut dat het althans op het Europese continent zeker honderdvijftig jaar heeft volgehouden: de *rechtstatelijke* bureaucreatie. Ik noem het met opzet de rechtsstatelijke bureaucratie: rechtsstatelijke principes als het legaliteitsbeginsel en het verbod op willekeur konden niet tot verwezenlijking komen zonder bureaucratisch apparaat. Dat bureaucratische apparaat ontwikkelde zich in de loop van de negentiende eeuw, hand in hand met de uitbouw van de rechtsstaat, van een organisatie van professionele beambten tot de centrale institutie voor rechtsbedeling van overheidswege. Het personalistische bestuur van vorsten en regenten werd langzaam maar zeker vervangen door het onpersoonlijke op het legaliteitsbeginsel gebaseerde ambtelijk bestuur. De sociale innovatie 'bureaucratie' was een groot succes: op grote delen van het Europese continent werd de bureaucratische rechtsstaat de kern van het staatsbestuur. De bureaucratie zorgde voor rechtszekerheid en rechtsgelijkheid en damde de willekeur van oudere vormen van bestuur in. Kortom, de rechtsstaat zoals die zich in de negentiende eeuw ontwikkelde is niet denkbaar zonder bureaucratie.

Wij kennen de kenmerken van de bureaucratie vooral uit de reconstructie die Max Weber ervan maakte aan het begin van de twintigste eeuw toen Weber kon terugzien op meer dan een eeuw bureaucratische ontwikkeling.⁷ Weber's model ervan was uitdrukkelijk niet normatief of prescriptief bedoeld: het was geen ethiek. Het was een reconstructie van een bestaande praktijk, van de bestuurlijke empirie, en een bouwsteen in zijn verklaring van de rationalisering van de staat.

Eén van de drie essentiële kenmerken in Weber's model van de klassieke bureaucratie is de scheiding tussen de middelen van de organisatie en de middelen van de individuele leden van de organisatie

⁵ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriß der Verstehende Soziologie* (1922), 5^e Aufl. Tübingen 1972; Chester Barnard, *The functions of the executive*, Harvard UP 1938.

⁶ H. Daalder, "Sturing, het primaat van de politiek en de bureaucratische cultuur in Nederland", in: M.A.P. Bovens, W.J. Witteveen (red.), *Het schip van staat. Beschouwingen over recht, staat, en sturing*, Zwolle 1985; Marie-Christine Henry-Meiningier, et.al. "Les fonctions publiques de l'Europe des Douze", edition spécial du: *Revue Francaise d'Administration Publique*, 1990: 379-574.

⁷ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriß der Verstehende Soziologie* (1922), 5^e Aufl. Tübingen 1972.

ofwel *de scheiding tussen bestuursmiddelen en particuliere middelen*.⁸

Het Weberiaanse model stipuleerde niet alleen dat de medewerkers (beambten) geen eigenaren zijn van de productiemiddelen, maar bevatte ook een aantal voorzieningen die dienden om te voorkomen dat de medewerkers zich zouden gaan gedragen alsof ze eigenaar waren. De belangrijkste waren:

- Het ambt is de enige of veruit belangrijkste functie van de medewerker;
 - Per ambt wordt een vast salaris uitgekeerd, in hoogte corresponderend met rang in organisatie;
 - Over het beheer van de organisatorische middelen wordt schriftelijk verslag gedaan.
- Deze voorzieningen verschaften de beampten bestaanszekerheid, waardoor een prikkel voor toe-eigening van bestuursmiddelen wordt weggenomen, althans verminderd. Hoewel Weber dat niet tot de kern van het model rekende is in dit verband ook van belang dat aan de vaste salariëring een vast pensioen werd verbonden. De dempende werking van de beloningsstructuur op de prikkel tot toe-eigening werd versterkt door de derde groep van bureaucratische kenmerken: die betreffende de bescherming van individuele leden van de organisatie. Elementen daarvan in het Weberiaanse model zijn:
- De beampten zijn vrijwillig in dienst en zijn in een vaste aanstelling benoemd;
 - Promotie van beampten geschiedt op basis van senioriteit en/of bekwaamheid;
 - Gehoorzaamheid is verschuldigd aan het ambt, niet aan de persoon
 - Beampten zijn alleen onderworpen aan gezag van een meerdere voor zover het de uitoefening van het ambt betreft;
 - De meerdere kan slechts dwang toepassen onder nauwkeurig omschreven voorwaarden.
 - De beampte heeft recht van beroep tegen beslissing van een meerdere.

Het behoeft geen betoog dat al deze voorzieningen tezamen de medewerker zelfs in geval van een schamel salaris een mate van bestaanszekerheid bood die zeker in de negentiende eeuw voor veruit het grootste deel van de burgers ongekend was. Het vormde een onmisbare voorwaarde voor het verwezenlijking van het verbod op toe-eigening van bestuursmiddelen.

Weber benoemde echter nog een andere voorwaarde: datgene wat wij tegenwoordig de *cultuur* van de organisatie zouden noemen. De klassieke bureaucraat wordt nogal eens voorgesteld als een automaat: een radertje in een machine opgebouwd uit regels en hiërarchie. Deze uitdrukkelijke instrumenten voor beïnvloeding van het gedrag van de leden van de organisatie, de *obtrusive controls*, zijn zeker van belang. Echter, Weber modelleerde de bureaucraat als een professional met eigen competenties, gevormd binnen de organisatie waarvan hij deel uitmaakt. Bij de uitoefening van zijn ambt laat de bureaucraat zich leiden door de normen en waarden van die organisatie, de ambtelijke mores, de beroepstrots, het esprit de corps. Sturing van het gedrag van de bureaucraat is slechts in beperkte mate uitdrukkelijk, met behulp van instructies en regels. Minstens zo belangrijk is de socialisatie in de normen van de organisatie.⁹

Samengevat, de klassieke bureaucratie omvatte twee belangrijke voorwaarden om de toe-eigening van bestuursmiddelen uit te bannen: dat wat wij doorgaans aanduiden met de term *ambtenarenstatus*, en de ambtelijke *cultuur*. Aan het begin van dit betoog stelde ik de vraag: waarom is er betrekkelijk weinig corruptie en schending van integriteit in onze collectieve sector? Mijn eerste voorlopig antwoord op die vraag is nu omdat publieke diensten de dragers zijn van langjarige Europese traditie van bureaucratische gewoonten.

3 Het einde van de bureaucratie?

⁸ De beide andere kenmerken waren: de organisatorische structuur (hiërarchie) en de bescherming van de individuele beampte.

⁹ Voor hedendaagse bevestiging van het belang van de organisatiecultuur en van socialisatie bij het weren van corruptie, zie: A. J. M. Denkers, M.P. Peeters en W. Huisman, *Waarom organisaties de regels naleven: over individuele motieven, de ethische bedrijfscultuur en de mores in de branche*, Den Haag 2013.

Toen Weber zijn reconstructie van het verschijnsel bureaucratie maakte, was de bureaucratische rechtsstaat al over zijn hoogtepunt heen was – niet in de laatste plaats door toedoen van Weber zelf.¹⁰ Hoewel de bureaucratisering van de overheid veel verbeteringen in het openbaar bestuur met zich mee had gebracht, hadden de kenmerken van de bureaucratie ook een keerzijde. Een ambtenarencorps met sterke eigen normen en waarden heeft als bijna onvermijdelijk bijverschijnsel dat het zich in meerdere of mindere mate afsluit van de rest van de samenleving. Dezelfde corpsgeest die maakte dat normen als het verbod op toe-eigening van bestuursmiddelen werden ingeprent en nageleefd, zorgde ook voor een afstandelijkheid tot de ‘gewone burger’ die in Kafka’s roman *Das Schloß* in al zijn stille dreiging onder woorden werd gebracht. Langzamerhand werd bureaucratie steeds meer vereenzelvigd met bureaucratische uitwassen als een overvloed aan regels, een verstikkende hiërarchie en eindeloze rijen wachtenden voor loketten. Toch bleef het bureaucratische model zowel in de bestuurskundige theorie als in de ambtelijke praktijk nog redelijk intact, tot in de tweede helft van de twintigste eeuw *New Public Management* (NPM) zijn intrede deed.

NPM, dat vanaf het begin van de jaren tachtig allengs wereldwijd werd omarmd door politici, bestuurders en bestuurskundigen, kwam voort uit twee basale opvattingen. De eerste was dat de naoorlogse groei van de publieke sector te ver was doorgeschoten en een bovenmatig beslag legde op de middelen van de samenleving. De tweede opvatting was dat de legitimiteit van de staat en zijn bestuurlijk stelsel onder het vereiste minimum was gezakt.¹¹ In reactie daarop begonnen politici en bestuurders met een herontwerp van het overheidsbestel om aan ontevreden burgers te laten zien dat hun klachten serieus werden genomen. Dit resulteerde in NPM, een brede en ongesorteerde verzameling nieuwe manieren om publieke diensten in te richten en te doen functioneren. De gemeenschappelijke noemer van deze verzameling is het toepassen van *market-type mechanisms*, aan de marktsector ontleende organisatorische technieken op allerlei gebied, zoals uitbesteden, klantgerichtheid en prestatie-sturing. De verwachtingen waren dat het de efficiency van het overheidsbedrijf zou vergroten, belastinggeld zou besparen, de burgers de vrijheid zou geven om te kiezen en de kwaliteit van de publieke dienstverlening zou vergroten.

Hoewel deze trend op tal van terreinen van overheidszorg ingrijpende gevolgen heeft gehad beperken we ons hier tot twee aspecten. Het eerste aspect is ‘de ondernemende ambtenaar’: de klassieke risicomijdende regeltoepassende bureaucraat diende te worden vervangen door een actieve risico-zoekende overheidswerknemer, gericht op het oplossen van problemen in plaats van op de ‘rigtige toepassing der wetten’.¹² Het tweede aspect is de ambtenaar als ‘gewone werknemer’.¹³ In de *New Public Management* stroming werd het afscheid van de klassieke bureaucraat theoretisch onderbouwd met de stelling dat zo’n bureaucraat onmogelijk kan bestaan. Auteurs uit de hoek van de institutionele economie en economisch georiënteerde bestuurskundigen betogen al jaren dat een ambtenaar ook maar een gewoon mens is. Een gewoon mens is niet in staat tot enig goed en geneigd tot alle kwaad, in de woorden van de Heidelberger Catechismus. In het moderne economenjargon heet het dat de agent, de uitvoerder van andermans opdrachten, per definitie opportunistisch is. Opportunistisch, dat wil zeggen, in de beroemde woorden van Nobelprijswinnaar Williamson: *seeking self-interest with guile*; steeds op geslepen wijze je eigen belang nastreven als de kans zich voor doet.¹⁴ In grote organisaties

¹⁰ Weber, a.w.; D. Beetham, *Weber and the theory of modern politics*, London: Allen and Unwin, 1974.

¹¹ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public management reform : a comparative analysis*, 2e ed. Oxford 2004, p. 184. In 2011 verscheen een derde editie.

¹² Een kenmerkende bundel waarin de nieuwe ambtenaar op het schild wordt gehesen: M. Noordegraaf, A.B. Ringeling en F.J.M. Zwetsloot (red), *De ambtenaar als publiek ondernemer*, Bussum 1995.

¹³ Mark Rutgers, *Metten met twee maten: over de morele dimensie van het normalisatiedebat*, in: *Bestuurswetenschappen* 1, 2008, p. 69 e.v.

¹⁴ Oliver I. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization*, 1975.

doet die kans zich geregeld voor, want absolute controle van het gedrag van medewerkers is vaak heel kostbaar, zo niet onmogelijk. Van opportunistische uitvoerders kun je bepaald geen integer gedrag verwachten.

Een meer toegespitst betoog is afkomstig van de Engelse econoom LeGrand, adviseur van de regering-Blair voor de hervorming van de publieke diensten in Groot-Brittannië.¹⁵ LeGrand betoogt dat het beeld van de ambtenaar als een altruïstische persoon die altijd de belangen van de burger centraal stelt, een *knight*, misplaatst is. Waarom zou een ambtenaar anders, dat wil zeggen minder opportunistisch, zijn dan de rest van ons? Ook ambtenaren zijn *knaves*, gewone mensen die, als ze de kans krijgen, het eigen belang laten prevaleren boven dat van de burgers die ze geacht worden te dienen. Het enige dat publieke werknemers, net als alle andere werknemers, klantgericht kan maken is volgens hem: afrekenen op hun prestaties. Burgers zijn klanten en klanten moeten een *exit optie* hebben: als de prestaties van een instelling niet bevallen moet de burger elders kunnen gaan shoppen. Inputsturing moet vervangen worden door outputsturing.

Dit soort benaderingen uit de institutionele economie heeft weinig oog voor de kracht van socialisatie, het inprenten van normen en waarden, van een attitude, bij de leden van een organisatie. Daarvoor moeten we te raden bij een andere, meer sociaalwetenschappelijke kijk op organisatorisch gedrag. Sociaalwetenschappelijke organisatie-theorie leert ons in dit verband een aantal dingen. In de eerste plaats: organisaties streven ernaar om het gedrag van hun leden in hoge mate te beïnvloeden, te reguleren. Ze doen dan niet alleen, en zelfs niet in de eerste plaats, met regels en met hiërarchie. Meer nog dan Weber dacht, gebruiken organisaties niet *alleen obtrusive controls* (explicite sturingsinstrumenten) maar ook *unobtrusive controls*. In de management literatuur wordt ook wel gesproken van soft controls, maar unobtrusive controls is een meer trefzekere term: de essentie ervan is dat de leden van de organisatie deze vormen van gedragsbeheersing minder direct ervaren dan regels en instructies. Het gaat om 'moeilijk waarneembare beïnvloedingstechnieken' zoals selectie, opleiding en vorming, initiatie en zelfs 'indoctrinatie'. Ze zijn er op gericht de talloze keuzen van de leden van een organisatie in de goede richting te sturen door de 'premissen' van keuzebesluiten in de hoofden van mensen vast te leggen.¹⁶ Onder optimale omstandigheden beleeft men het eigen cultureel geleide gedrag als vanzelfsprekend. De ambtseed die de beambte had af te leggen was van oudsher het formele sluitstuk van deze socialisatie. Het verbod op toe-eigening van bestuursmiddelen is een essentiële premisse, in beginsel geïnternaliseerd door elke beambte.

In een ander sociologisch jargon worden deze premissen ook wel 'attitude' of 'houding' genoemd – *a state of mental readiness*. Indien en voor zover attitudes en premissen door de leden van de organisatie gedeeld worden, zijn zij onderdeel van de cultuur van de organisatie. Organisaties weten langs deze weg van socialisatie en sociale controle een soms zeer grote mate van gedragsbeheersing van hun leden te bewerkstelligen.

Uit het voorgaande moge blijken dat deze theoretische benadering het uitgangspunt van LeGrand en andere institutionele economen onderschrijft: ambtenaren zijn niet zomaar anders dan andere mensen. Ze zijn niet van nature *knights*, altruïstischer, beter in staat om de burger recht te doen, minder geneigd tot inbreuken op integriteit. Echter, organisaties kunnen hun leden wel vormen en kneden, een attitude bijbrengen, gedragspatronen en keuze-algorithmen inslijpen. Elk mens is wellicht wel eens geneigd tot enig kwaad. De cultuur van een organisatie gesteund door actieve socialisatie en sociale kan hen daar echter vaak voor behoeden.

¹⁵ J. LeGrand, *Motivations, Agency and Public Policy, of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford 2003.

¹⁶ Charles Perrow, *Complex Organisations*, Glenview, Ill., 1972; H.A. Simon, *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*, New York: The Free Press, 3e druk 1976.

De neerslag van al deze denkbeelden en experimenten in de feitelijke inrichting en werking van het openbaar bestuur verschilt nogal van land tot land, zo blijkt uit onderzoek.¹⁷ In een deel van die landen, met name op het Europese continent, is de traditionele staatsrechtelijke bureaucratie nog redelijk overeind gebleven – zij het met allerlei aanpassingen. Deze groep landen wordt wel aangeduid als de Neo-Weberiaanse staten. In hoeverre Nederland daarbij hoort is weer niet zo duidelijk, maar uit verschillende studies blijkt dat het New Public Management hier te lande lang niet zo stevig heeft wortel geschoten als in pakweg Nieuw Zeeland – het NPM land bij uitstek. Het zou dan ook nog wel eens mee kunnen vallen met die uitholling van onze ambtelijke staatsrechtelijke cultuur.

Daarbij komt dat het uitgebreide receptenboek van New Public Management allerlei maatregelen bevat die een versterking kunnen zijn voor de handhaving van het verbod op de toe-eigening van bestuursmiddelen. Een voorbeeld is het bevorderen van *transparantie* in publieke aangelegenheden. Dat is een onderdeel van het meer algemene streven naar *empowerment* van burgers. Terwijl de klassieke bureaucratie vaak een besloten en ondoorgrondelijk labyrint was heeft de druk voor meer openheid een meer toegankelijke organisatie tot gevolg gehad. Overheidsorganisaties liggen meer dan vroeger in de schijnwerpers van de openbaarheid en dat versterkt de sociale controle op het doen en laten van personen in de publieke sector. In de afgelopen vijftig jaar is bewuste culture manipulatie een belangrijke management techniek geworden. Organisaties hebben een missie, bedoelt om ‘alle neuzen dezelfde kant op te krijgen’. Groepsidentificatie wordt doelbewust bevorderd. De normen en waarden van de organisatie worden op allerlei manieren ingeslepen

Mijn tweede voorlopige antwoord op de vraag: waarom is er betrekkelijk weinig corruptie en schending van integriteit in onze collectieve sector? luidt als volgt. Hoewel de klassieke bureaucratische aanpak ervan wat is verdrongen, slagen publieke diensten er nog steeds in slagen hun leden effectief te socialiseren. De organisatiecultuur is de belangrijkste beveiliging van de integriteit van publieke organisaties.

4. Integriteit als het naleven van regels.

Een omschrijving uit een willekeurige management handleiding:¹⁸

Met integriteit - of integer handelen - wordt bedoeld dat je je functie adequaat en zorgvuldig uitoefent, met inachtneming van je verantwoordelijkheden en de geldende regels. Als regels ontbreken of onhelder zijn, dan oordeel je en handel je op moreel verantwoorde wijze, op basis van algemeen aanvaarde sociale en ethische normen.

Het zijn gebruikelijke bewoordingen om (in allerlei varianten) integriteit te benoemen. Typerend voor daarvoor is dat integriteit wordt beschouwd als een eigenschap van individuele medewerker, en wel als de geneigdheid om regels na te leven, als compliance. Volgens bovenstaande omschrijving is integriteit in eerste instantie: het uitoefenen van een functie met inachtneming van de geldende regels. Niettemin is er ook de impliciete erkenning dat niet alles wat een goed werknemer behoort te doen of na te laten in gedetailleerde regels is te vangen. Indien de regels niet voorzien dient de medewerker als het ware te bedenken wat die regels hadden kunnen zijn.

Nu zijn regels in veel organisaties de klassieke steen des aanstoets: men klaagt over regeldruk, red tape, een eindeloze hoeveelheid procedures, etc. Sommige managers gaan er prat op dat er in hun eenheid nauwelijks regels zijn. “Iedereen weet wel hoe het hier toegaat! Je hoeft toch niet op te schrijven wat normaal gedrag is?”. Het omgekeerde hoort men net zo vaak: “Waarom hebben we daar eigenlijk geen regels voor? Iedereen doet maar in deze tent!” De organisatie Theorie leert dat maatvoering in deze (zoals in veel andere dingen) beslissend is. Een overdaad aan regels, slechte regels, verouderde regels – ze leiden er allemaal toe dat het feitelijk gedrag in de organisatie steeds meer van de regels gaat afwijken. Mensen gaan hun eigen sociale

¹⁷ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public management reform : a comparative analysis*, 3e ed. Oxford 2004; en daar aangehaalde literatuur.

¹⁸ www.carrieretijger.nl.

paadjes maken als de aangelegde wegen steeds meer omwegen blijken te zijn. De formele regels worden vervangen door informele regels en sociale normen. Van goede, adequate en ter zake doende regels daarentegen heeft men geen ergernis. Hun werkzaamheid wordt zelfs nauwelijks opgemerkt omdat de regels in de lijn liggen van wat redelijk is. In conflictsituaties of bij toetreding van nieuwe leden krijgen regels een actieve functie.

Enkele duidelijke regels over wat wel en niet geoorloofd is zijn ongetwijfeld nodig. Een doelgericht gezag dat handhavend optreedt tegen ernstige integriteitsschendingen is onmisbaar? Inderdaad, zonder regels en handhaving van die regels is de gedragsregulering in de organisatie niet compleet. Daar is echter aan toe te voegen: in een goed gesocialiseerde organisatie worden expliciete regels alleen geactiveerd voor de enkelingen die de aan de druk van de socialisatie ontsnappen en zich wel degelijk wel opportunistisch gedragen. Formele sanctionering is dan het sluitstuk van de gedragsbeïnvloeding. Men kan het ook nog anders zeggen: regels en sanctionering zijn een bijzondere, een gespecialiseerde vorm van sociale controle. Tachtig of negentig procent van de gedragsbeïnvloeding is terug te voeren op algemene sociale controle, verbonden met de cultuur van de organisatie. Het resterende deel is toe te schrijven aan regels en - zo nodig - formele sancties.¹⁹

Nu mijn derde antwoord op de vraag: waarom is er betrekkelijk weinig corruptie en schending van integriteit in onze collectieve sector? Een klassieke bureaucratische traditie, verrijkt met hedendaagse socialisatietechnieken, houdt de norm van het verbod op toe-eigening van bestuursmiddelen levend. Actieve handhaving van ingrijpende normschendingen prent de norm nog verder in. Mijn stelling luidt: socialisatie doet er toe ofwel *Culture matters*. In het volgende gedeelte wil ik deze stelling adstrueren aan de hand van een casus.

5. Een integriteitsschending bij Defensie

Op zaterdag 5 maart 2011 publiceerde de Volkskrant een artikel over ernstige inbreuken op de integriteit die in 2009 zouden hebben plaats gevonden bij het Centrum voor Automatisering van Missioncritical Systems – Force Vision (CAMS) in Den Helder. CAMS is een softwareafdeling van de Defensie Materieel Organisatie (DMO). Op 7 maart gaf de minister van Defensie in een brief aan de Tweede Kamer een toelichting op de kwestie. In het daaropvolgende Kamerdebat (9 maart) kreeg de minister het zwaar te verduren. Hij zou de Kamer wezenlijke informatie hebben onthouden, suggesties van een doofpot deden de ronde en veel fracties uitten bovendien de veronderstelling dat de zaak die in de Volkskrant had gestaan slechts “het topje van de ijsberg” was. De minister deed het enige dat hij onder de gegeven omstandigheden kon doen: hij kondigde aan dat hij een onderzoek zou laten instellen dat niet alleen de CAMS-kwestie tot op de bodem zou moeten uitzoeken, maar dat ook in het algemeen zou moeten vaststellen hoe het met de integriteit bij Defensie was gesteld. Het betreffende onderzoek resulteerde in een rapport dat in oktober 2011 naar de Kamer werd gezonden.²⁰ Het navolgende is aan dat rapport ontleend.

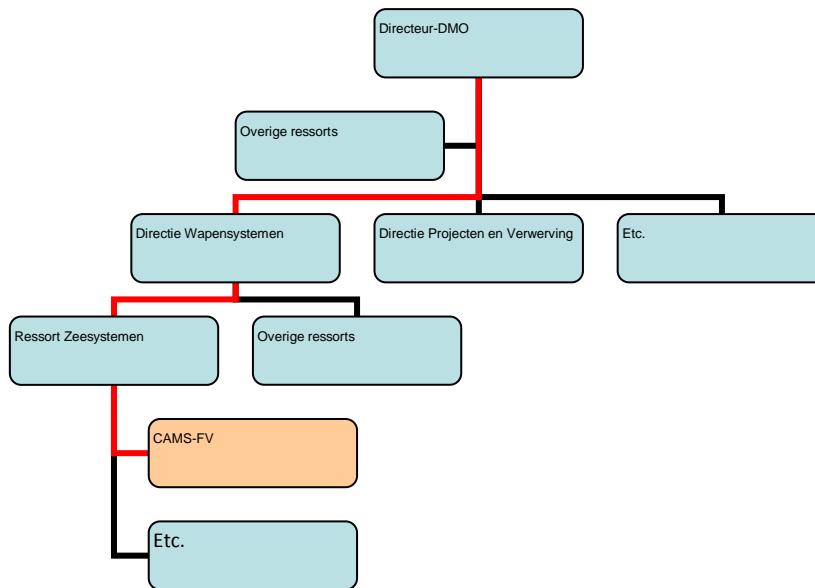
CAMS

CAMS in Den Helder was sinds 2005 onderdeel van de Defensie Materieel Organisatie (DMO), een defensieonderdeel met ongeveer 6000 medewerkers. Bij CAMS werd specialistische software ontwikkeld voor de geïntegreerde commandosystemen aan boord van de fregatten en onderzeeboten voor het CZSK. CAMS maakte binnen de DMO onderdeel uit van het ressort Zeesystemen, dat weer onderdeel was van de directie Wapensystemen. Aan het hoofd van CAMS stond de directeur-CAMS die de rang had van kapitein-ter-zee. De integriteitszaak speelde zich af in de sectie Interne Zaken van CAMS.

¹⁹ Zie de bundel van Centrum voor Criminaliteitspreventie en veiligheid *Handhaving en gedrag, achtergronden van regel naleving*, Utrecht 2011 en de achterliggende studies.

²⁰ Rapport Commissie Integriteitszorg Defensie (cie. De Veer); Kamerstuk 32 678, nr. 13. Auteur dezes maakte deel uit van de Commissie de Veer.

Bij CAMS werkten ruim 150 medewerkers, voor het overgrote deel burgerpersoneel dat daar meestal relatief langdurig werkzaam was. Militair personeel rouleert verplicht van onderdeel



naar onderdeel, in cycli van drie tot vijf jaar. De medewerkers kenden elkaar onderling goed, deels ook in de privésfeer. De direct betrokkenen bij de integriteitskwestie waren allen burgerfunctionarissen.

Het incident

In november 2009 ontving de directeur-CAMS een melding dat een van de medewerkers van Interne Zaken (voorraadbeheer), burger X, wederrechtelijk een televisietoestel mee naar huis had genomen. De directeur sprak X er rechtstreeks op aan. Burger X verdedigde zich met het argument dat hij de televisie had mee genomen om hem thuis uit te testen en dat hij hem meteen zou terug brengen. De directeur-CAMS gaf betrokkene een schriftelijke berisping. Later die maand diende zich een tweede melder aan, burger M, die een aantal andere verdenkingen jegens X maar ook jegens diens leidinggevende naar voren bracht. In reactie daarop liet de directeur-CAMS een 'huishoudelijk onderzoek' uitvoeren dat eind december 2009 gereed was. De conclusie van het huishoudelijk onderzoek luidde, dat de aanvullende beschuldigingen niet te bewijzen waren met uitzondering van één overtreding van de interne regels: privé gebruik van dienstvervoer. De onderzoekers adviseerden om de regelgeving en administratie bij Interne Zaken te laten "toetsen" en eventuele tekortkomingen te verbeteren. Verder werd geadviseerd om de ernstig verstoorde arbeidsverhoudingen binnen de afdeling Interne Zaken te 'adresseren'. De directeur-CAMS gaf de overtreders een berisping en volgde het eerste van beide adviezen op.

De uitkomsten van het huishoudelijk onderzoek werden aan de betrokkenen, klager en beklaagden, voorgelegd. De klager, burger M, reageerde uitvoerig en afwijzend. Hij verzocht om een onafhankelijk onderzoek en dreigde de Commissie Integriteit Overheid in te schakelen als zo'n onderzoek er niet zou komen. Na overleg met zijn superieuren, de directeur Wapensystemen en de plaatsvervangend directeur-DMO meldde de directeur-CAMS schriftelijk aan betrokkenen dat het huishoudelijk onderzoek consciëntieus en gedegen was uitgevoerd en dat hij geen aanleiding zag de zaak te heropenen.

In april 2010 stuurde burger M een e-mail aan de directeur-DMO waarin hij bezwaar aantekende tegen de wijze waarop de directeur-DMO zijn aanklachten jegens zijn collega's had afgehandeld. De directeur-DMO verzocht daarop de Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID) opnieuw een onderzoek naar de zaak te doen, maar de COID weigerde dat. Daarop besloot de directeur-DMO het onderzoek zelf uit te laten voeren, en wel door twee hoofdofficieren buiten dienst die vaker dergelijke onderzoeken hadden verricht. In september 2010 hadden zij hun rapport klaar.

De onderzoekers hadden een aantal vergrijpen kunnen vaststellen, waaronder het privé gebruik van een diensttelefoon, niet-verklaarde afwezigheid tijdens diensttijd, acht dienstritten waarvoor geen dienstbelang kon worden aangegeven, onheuse bejegening van collega's, alsmede een vermoeden van wederrechtelijk toe-eigenen van dienstgoederen. Daarop ondernam de directeur-DMO een aantal acties. Burger X en zijn mede-beschuldigde werden disciplinair gestraft, X met een strafoverplaatsing die in januari 2011 werd geëffectueerd, de collega met een schriftelijke berisping. Burger M kreeg een brief met de mededeling dat de gedane melding terecht was. Eind oktober 2010 kreeg de dan al bijna vertrokken directeur-CAMS een melding dat ook M zelf misbruik had gemaakt van dienstvervoer. Zijn opvolger als directeur-CAMS deed hiervan in december aangifte bij de KMar. Burger M liep daarop vermoedelijk met zijn verhaald naar de krant.

6. De context

De krijgsmacht heeft in veel opzichten nog de trekken van een klassieke bureaucratie. Hiërarchische principes vormen de onomstreden ruggengraat van de organisatie. Voor heel veel gedragskeuzen bestaan regels, protocollen en wat dies meer zij. Voor de afhandelingen van fouten, incidenten en inbreuken op de regels bestaan *standard operating procedures* onder de noemer 'huishoudelijk onderzoek': op grond van een geobjectiveerde maatstaven besluit het hogere ambt tot sanctionering van het lagere ambt – geheel overeenkomstig het klassieke bureaucratische model. Daarenboven bestaat binnen de krijgsmacht nog steeds een duidelijk esprit de corps, zeker onder het kader, de officieren en de onderofficieren. Dag geldt evenwel niet voor het burgerpersoneel.

Toch werd de krijgsmacht in het eerste decennium van deze eeuw nogal geplaagd door geruchtmakende integriteitskwesaties. Telkenmale riep de minister een externe commissie in het leven om de kwestie eens en vooral uit de wereld te helpen. Elke commissie produceerde een eigen rapport, met oplossingen voor specifieke integriteitsproblemen, en elke commissie opteerde voor een eigen mix van *obtrusive* en *unobtrusive controls*, ofwel meer regels en sancties plus versterkingen van de cultuur. De meest in het oog springende rapporten zijn de volgende. In 2005 waren er problemen met het lekken van vertrouwelijke informatie. Een commissie onder leiding van W. Lemstra publiceerde een rapport onder de titel *Cultuur, ondersteund door structuur: hét wapen tegen het lekken van vertrouwelijke informatie*.²¹ Ondanks de titel leggen de aanbevelingen de nadruk op formele instrumenten: regels en sancties. Niet veel later was er sprake van een geruchtmakend geval van 'ongewenst gedrag' aan boord van een fregat. Dit gaf aanleiding tot een breed onderzoek naar ongewenst gedrag binnen de krijgsmacht onder leiding van B. Staal. Ook de verbetervoorstellen van deze commissie zijn vooral structureel van aard: regels (gedragsnormen binnen de Krijgsmacht moesten "expliciet worden geformuleerd, gecommuniceerd, toegepast en gehandhaafd"), hiërarchie (de leidinggevendenden op alle niveaus dienden de zorg voor integriteit serieus te nemen) en organisatie (men diende een gespecialiseerde afdeling op te richten voor de bestrijding van ongewenst gedrag).²² Het rapport bevatte echter ook een aanbeveling die de cultuur van de organisatie betrof: defensie diende een veilige en beschermde 'werksfeer' te creëren. Al deze aanbevelingen hebben een vervolg gekregen. De laatstgenoemde aanbeveling heeft onder meer geleid tot een veel grotere aandacht voor de sociale aspecten van leiderschap in opleidingen en trainingen. Er zijn forse bedragen vrijgemaakt voor het opleiden en begeleiden van leidinggevendenden, voor de aanstelling van sportinstructeurs en voor het verbeteren van de ontspanningsmogelijkheden (waaronder internet op de kamer).

²¹ Kamerstuk 30 300-X, nr. 24

²² Commissie-Staal, *Ongewenst Gedrag binnen de Krijgsmacht, Rapportage over onderzoek naar vorm en incidentie van en verklarende factoren voor ongewenst gedrag binnen de Nederlandse krijgsmacht*, Den Haag 2006. De gespecialiseerde afdeling werd inderdaad opgericht en opereerde sindsdien onder de naam Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID).

Enkele jaren later wilde de Tweede Kamer, zonder directe aanleiding, meer informatie over de omgangsvormen in de krijgsmacht. Dit resulteerde in 2010 in het zgn. Rapport-Blauw, gebaseerd op een onderzoek bij de opleidingsinstituten van Defensie.²³ Dit rapport besteedde veel aandacht aan juist de culturele component van integriteitsvraagstukken. In de eerste plaats was het gebaseerd op nauwkeurig empirisch onderzoek naar de omgangsvormen op de onderzochte opleidingsinstituten en in de tweede plaats bevatte het rapport concrete aanbevelingen voor de verbetering van de cultuur, dat wil zeggen van de attitude van de leden van de organisatie. Het rapport noemde onder andere het aanleren van regels, vorming en opleiding, het creëren van een gevoel van saamhorigheid en het oefenen in het bespreekbaar maken van problemen in de omgang. Naar aanleiding van dit rapport nam Defensie een aantal maatregelen. Voor alle opleidingsinstituten werden leerdoelen geformuleerd over integriteit en diversiteit. Sensitiviteit met betrekking tot integriteitskwesaties werd een punt van beoordeling bij de aanstelling van opleiders en instructeurs.

Alles bijeen heeft Defensie veel gedaan om het aantal integriteitsschendingen te verminderen, zo concludeerde ook de commissie-De Veer. Des te belangwekkender is het om de vraag te beantwoorden hoe een relatief kleine inbreuk op de integriteit als de zaak-CAMPS tot zulke proporties kon uitgroeien dat het de minister en de Kamer een aantal malen vele uren bezig hield.

7. De analyse

De vergrijpen in de casus CAMPS waren triviaal. Niettemin illustreren zij op verschillende wijzen welke hinderpalen een organisatie kan ondervinden bij het streven integriteitsschendingen tot een minimum te beperken. We zullen achtereenvolgens de meest in het ook springende barrières de revue laten passeren.

Waarom regels niet altijd werken

Organisaties proberen de scheidslijn tussen organisatorisch goed en kwaad te preciseren met behulp van regels. Ook de krijgsmacht kent tal van regels en voorschriften die bepalen wat in omstandigheden de juiste handelwijze is. Op het terrein van financieel beheer – en meer in het algemeen: “de zakelijke integriteit” – zijn de regels uitgebreid en precies. Op het terrein van de persoonlijke omgangsvormen tussen leden van de organisatie zijn de regels vaak summier. Ongeacht de mate van uitwerking echter blijken regels vaak nog weer ruimte voor interpretatie te laten. Neem de triviale vraag: mag men de diensttelefoon privé gebruiken, en zo ja, hoeveel? De onderzoekers van de directeur DMO in de zaak CAMPS meenden te hebben vastgesteld dat de diensttelefoon onrechtmatig was gebruikt. De geldende regel daarvoor was echter relatief vaag: “beperkt privé gebruik is toegestaan”. Een regel die zeker voor meerderlei uitleg vatbaar is. Men zou zo’n regel verder kunnen preciseren (beperkt privé gebruik is....) of vereenvoudigen (ander dan dienstgebruik is alleen toegestaan in evidente noodgevallen) om misverstanden te voorkomen. Een alternatieve opvatting is, dat de regel helemaal niet zo vaag is als hij lijkt. Medewerkers behoren te begrijpen dat een telefoontje naar huis om te melden dat het iets later wordt wel is toegestaan, maar dat regelmatige en uitvoerige privégesprekken op de diensttelefoon dat niet zijn. Ofwel, medewerkers moeten integriteit “tussen de oren” hebben. En daarmee komen we toch weer op het domein van de organisatiecultuur, van de sociale normen, de gedeelde opvattingen over hoe men zich behoort te gedragen.

Waarom socialisatie niet altijd werkt

De regels van een organisatie kunnen verdrongen worden door eigen (groeps)normen. Een bijzondere vorm daarvan staat in de literatuur bekend als het semi-autonome sociale veld.

²³ Blauw Research: *Rapportage omgangsvormen, een onderzoek naar omgangsvormen binnen zes opleidingsinstituten van Defensie*, Rotterdam 2010 (Kamerstuk 32 123-X, nr.1520).

Onder specifieke omstandigheden kan er binnen een sociale groep of organisatie een subgroep ontstaan met een totaal afwijkend geheel van eigen regels en normen. Een semi-autonoom sociaal veld kan een hele maatschappelijke sector zijn waar systematisch wordt afgeweken van het (in de samenleving als geheel) geldende recht. In onderzoek werd bijvoorbeeld geconstateerd dat de sector van de kleine kledingmakerijen een geheel afwijkend informeel arbeidsrecht hanteerden. Een semi-autonoom sociaal veld kan ook ontstaan binnen één organisatie. Een organisatie-onderdeel ontwikkelt formele of informele organisatie-regels die geheel afwijken van die van de rest van de organisatie, en wellicht ook van meer algemeen geldend recht.²⁴

Omstandigheden waaronder een semi-autonoom sociaal veld binnen een organisatie kan ontstaan, zijn onder meer: een relatief isolement van het onderdeel ten opzichte van de rest van de organisatie; werkprocessen en functies die sterk afwijken van hetgeen gewoon is in de rest van de organisatie; een daarmee samenhangende andersoortige professionele oriëntatie, en tenslotte een andersoortige omgeving dan die waarmee de rest van de organisatie interacteert. Als een semi-autonoom veld is gevestigd, ontstaat er vaak een zichzelf versterkend effect. De leden worden steeds meer gesocialiseerd in het afwijkende normenstelsel. De afwijking ten opzichte van de regels en de cultuur van de rest van de organisatie wordt steeds structureler en sterker. Sanctionering van gedrag dat afwijkt van de normen binnen het semi-autonome sociale veld neemt toe

CAMS is heel goed te interpreteren als een semi-autonoom veld binnen de krijgsmacht. Het was een organisatieonderdeel dat voornamelijk burgers als medewerkers had, burgers bovendien die hun functie vaak al lange tijd bekleedden. De leidinggevende militairen daarentegen bleven nooit langer dan drie jaar aan het roer. Hun mogelijkheden om de defensiecultuur ook in dit organisatieonderdeel ingang te doen vinden waren beperkt. Veel medewerkers waren hoog opgeleide IT-specialisten, nerds die zich al helemaal niet gemakkelijk onder het juk van een sociale cultuur voegden. Uit interne onderzoeken bleek dat er in de loop van de tijd allerlei speciale regels en normen waren ontstaan (ten aanzien van beloning, van werktijden en dergelijke) die soms sterk afweken van wat bij de rest van defensie gold, maar die oogluikend werden toegestaan om tegemoet te komen aan de behoeften van deze groep. Een erosie van de overigens algemeen geldende normen was het gevolg. Die tegemoetkomendheid was dan wel niet gericht op ondersteunend personeel zoals de magazijnbeheerders burger X en burger M, maar zij maakten wel deel uit van het zelfde semi-autonome sociale veld. Dat zij het ook niet altijd even nauw namen met de geldende regels is dan ook niet verwonderlijk. Als er dan vervolgens een strenge militaire stofkam door hun handelen wordt gehaald is er uiteraard van alles mis.

Hoe solidariteit in zijn tegendeel kan verkeren

Sterk geïntegreerde sociale groepen met een grote mate van socialisatie worden gekenmerkt door een grote mate van solidariteit: de leden van de eigen groep worden tegenover derden steeds verdedigd en beschermd. Solidariteit is voor sommige organisaties heel belangrijk: de korpsgeest binnen de politie of het leger, of binnen een professionele groep zijn daar voorbeelden van. Solidariteit heeft altijd een keerzijde: anderen dan groepsleden worden in meerdere of mindere mate buiten gesloten. Dat gebeurt soms heel grof; men denke aan rasdiscriminatie en apartheid of het buiten sluiten van allochtonen. Veel vaker echter is uitsluiting heel subtiel, maar niet minder effectief. Leden van een sociale laag of groepering herkennen elkaar aan bepaalde kleding (los hangend overhemd over jeans? corpslid!), een specifiek gedragsrepertoire, een specifiek taalgebruik, zelfs een specifieke lichaamstaal. Al dit soort signalen zijn zo subtiel dat we ons er vaak zelfs niet van bewust zijn, tot we in een groep proberen te komen waar we geen deel van uitmaken. Dan ervaren we soms

²⁴ Sally F Moore, Law and social change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study, Law and Society Review 7: 1, 1972.

uitsluitingsreacties.²⁵ Als men in een volstrekt andere cultuur terecht komt kan het eigen gedragsrepertoire plotseling zo ontoereikend blijken dat men zich niet alleen buitengesloten, maar zelfs volledig sociaal invalide kan voelen; een verschijnsel dat cultuurschok wordt genoemd.

Solidariteit heeft nog een tweede negatief aspect: het kan verkeren in overmatige groepsdruk, sociale repressie. De afwijkende mening wordt in het geheel niet meer getolereerd. Afwijkend gedrag binnen de groep wordt hardhandig afgestraft. Dergelijke verschijnselen doen zich bijvoorbeeld voor indien de groep (bijzondere) bedreiging van buitenaf ervaart. Groepsleden die zich niet willen aanpassen aan de groepsdruk, hebben volgens het klassieke adagium drie opties: exit, voice of loyalty. In losse sociale verbanden is exit – de groep verlaten – vaak het minst problematisch. Kan of wil men de groep om wat voor reden ook niet verlaten dan is voice – verzet tegen de norm, gepaard aan pogingen tot wijziging van de norm – het alternatief. In groepen met een grote interne cohesie en veel solidariteit is loyalty, je aanpassen aan de groepscultuur, de eerste optie. Als die druk als extreem groot en onrechtvaardig wordt ervaren, kiest men alsnog voor de exit-optie. De bijbehorende solidariteitsbreuk kan heftige reacties met zich mee brengen.²⁶

Uit de over de zaak CAMPS beschikbare bronnen blijkt overduidelijk dat er bij de afdeling Interne Zaken al enige tijd sprake was van ‘ernstig verstoorde werkverhoudingen.’ Lange tijd vertoonde de groep een grote mate van interne cohesie, waarbij het onderscheid tussen functionele en persoonlijke relaties vervaagde. Men deelde de afwijkende normen over de toe-eigening van bestuursmiddelen. Voor zover men er zich bewust van was dat men normen schond, steunde men elkaar daarin, solidair, onder het motto *cosi fan tutte*. Als er onder zulke omstandigheden een conflict uitbreekt – en dat was in de zaak CAMPS zeker het geval – dan is de breuk met de groep heftig. Onder zulke omstandigheden kan burger M ervan overtuigt geraken dat hij hoe dan ook zijn gelijk zal halen, al moet hij daarvoor met de vuile was naar de Volkskrant.

Achter wat op het eerste gezicht een enkele weinig opzienbarende misdraging lijkt ging een veel omvattender probleem schuil: de anomalie van een organisatorisch eilandje dat zich in belangrijke mate onttrok aan de cultuur van Defensie. Achtereenvolgende militaire leidinggevendenden hebben verzuimd om in te grijpen in deze normvervaging en negeerden later ook de ernstig verstoorde werkverhoudingen.

Tot slot: burger M verwierf in een bepaald stadium van de affaire de status van klokkenluider. De casus CAMPS leert dat ook een klokkenluider niet altijd is wat hij lijkt te zijn. Niet zelden heeft een klokkenluider een appeltje te schillen, met zijn superieur, met collega's, of met zijn hele organisatie.

²⁵ Norbert Elias and John L Scotson, *The Established and the Outsiders*, Sage 1994.

²⁶ Deze en dergelijke sociale regelmatigheden (van ‘merkentrouw’ tot ‘zwevende kiezer’) in: A.O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty: responses to decline of firms, organizations and states*,